

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Luzern, 29. Januar 2016

Protokoll-Nr.: 106

Strafrecht: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum eingangs erwähnten Bundesgesetz und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrats wie folgt:

Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen sollen vier bestehende Bundesgesetze geändert werden. Wunschgemäss nehmen wir einzeln und in der Reihenfolge der aufgeführten Bundesgesetze zu den Änderungen Stellung:

1. Allgemeines

Es stellt sich die grundlegende Frage, ob es zweckdienlich ist, den Schutz gewaltbetroffener Personen in verschiedenen Rechtserlassen auf Stufe Bund (Zivilgesetzbuch, Strafgesetzbuch) sowie auf Stufe Kanton (Polizeirecht, Gewaltschutzgesetz) zu regeln. Die Regelung von Rechtsfolgen des gleichen Tatbestands in derart verschiedenen Rechtserlassen und auch verschiedenen Rechtsgebieten (Privatrecht, Strafrecht) führt zu schwierigen Abgrenzungsfragen und Doppelspurigkeiten. Ausserdem sind grössere Zweifel angebracht, ob die Anordnung einer elektronischen Vorrichtung, mit der ein gerichtlich angeordnetes Annäherungs-, Orts- und Kontaktverbot überwacht und kontrolliert werden kann, indem die Tatperson einen elektronischen Sender in der Form eines Armbands oder einer Fussfessel zu tragen hat, mit den Prinzipien des Zivilprozessrechts (insbesondere der Dispositionsmaxime) überhaupt vereinbar ist.

Nach unserem kantonalen Recht kann die Staatsanwaltschaft die weggewiesene Person anweisen, eine bestimmte Anzahl Beratungsstunden mit Umgang mit Gewalt zu absolvieren. In solchen Lernprogrammen muss sich die gewaltanwendende Person mit der eigenen Gewaltproblematik befassen. Wir vermissen, dass diese Art von flankierenden Massnahmen in der Vorlage nicht in Erwägung gezogen wird.

2. Zivilrecht

a. Zivilgesetzbuch

Artikel 28b Absatz 3^{bis} und 4 zweiter Satz VE ZGB

Es ist zu begrüssen, dass das Gericht seinen Entscheid im Sinne von Artikel 28b Abs. 3^{bis} VE ZGB auch den zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mitteilt, und zwar zwingend, sobald Kinder zur gewaltbetroffenen Familie gehören.

Der Kreis der Auszubildenden sollte weiter gefasst werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Fachstellen (wie Opfer- und Gewaltberatungsstellen, Vollzugsbehörden) oder auch andere Organisationen (wie Frauenhäuser) sollten auch in den Kreis der Auszubildenden aufgenommen werden.

Artikel 28c VE ZGB

Das Gericht soll auf Antrag der klagenden Partei die Verwendung einer elektronischen Vorrichtung anordnen können. Nach den Prinzipien des Zivilprozessrechts (Dispositionsmaxime) darf das Gericht nicht von sich aus und somit ohne Antrag einer Partei eine solche Massnahme anordnen. Solange das Opfer beim Gericht nicht zivilrechtlich klagt, braucht die gewaltanwendende Person nicht damit zu rechnen, dass ihr ein Gericht auf der Grundlage von Art. 28c VE ZGB eine elektronische Fussfessel anordnen könnte. Die Frage steht deshalb zu Recht im Raum, ob mit den Prinzipien des Zivilprozessrechts (Dispositionsmaxime) die Anordnung einer solchen Zwangsmassnahme überhaupt vereinbar ist. Im Zivilrecht wird dies mehr oder weniger dem Zufall überlassen, ob das Opfer diese Massnahme kennt und deshalb einen entsprechenden Antrag stellt.

Eine Überwachung von potentiell gefährlichen Personen mit elektronischen Fussfesseln kann den Schutz hoch gefährdeter Opfer nur bedingt gewährleisten. Für solche Fälle müsste die Prüfung polizeilicher und strafrechtlicher Massnahmen und Interventionen eigentlich unabdingbar sein. Es ist nicht klar, für welche Täter- beziehungsweise Opferkategorien und in welcher Form dieses zusätzliche Instrument im privatrechtlichen Rahmen geeignet ist. Um diese Eignung klären zu können, müssten zwingend Kriterienkataloge definiert werden. Wir ersuchen Sie nochmals zu prüfen, ob dieses Institut der elektronischen Fussfessel nicht im Strafrecht geregelt werden müsste.

Die Durchführung einer lückenlosen Echtzeitüberwachung von mehreren Personen ist organisatorisch, technisch und personell sehr aufwändig. Es braucht eine entsprechende Überwachungszentrale mit einem 24 Stundenbetrieb und dies während 365 Tagen im Jahr. Technisch braucht es dazu ein zuverlässiges und erprobtes GPS-System. Im Rahmen der vom Bund bewilligten EM-Pilotversuche für den Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen haben die Kantone mehrheitlich Geräte mit der Radio-Frequenz-Methode (RF) eingesetzt. Einzig der Kanton Basel-Landschaft hat im Rahmen des EM-Pilotversuches Geräte mit der GPS-Technologie eingesetzt. Der Kanton Basel-Landschaft kann mit dieser Technologie strafrechtlich angeordnete Rayonverbote kontrollieren. Diese Kontrolle erfolgt passiv, d.h. bei einer registrierten Verletzung erfolgt keine unmittelbare Intervention (beispielsweise durch die Polizei). Eine Verletzung des Verbots wird aufgezeichnet, dokumentiert und erst im Nachgang sanktioniert.

Aus der Praxis mit der GPS-Technologie wird immer wieder von sogenannten "GPS-Lücken" berichtet, d.h. es besteht kein oder nur ein sehr schlechter Empfang zum GPS-Gerät, weshalb die Fussfessel tragende Person schlecht lokalisierbar ist (Versuch im Kanton Zürich). Auch die Koordinationsgruppe zur Einführung der EM-Technologie in den Kantonen hat in ihren Berichten wiederholt unterstrichen, dass die Erwartungen an die präzise Lokalisierung und an eine sehr schnelle Interventionsmöglichkeit nicht zu hoch zu stecken seien. Es zeigt sich, dass die vorhandene Technik die Erwartungen noch nicht gänzlich zu erfüllen vermag. Es darf deshalb die Frage gestellt werden, ob es angesichts der Unsicherheiten mit der GPS-Technik nicht sinnvoll wäre, den komplexen Ablauf im Rahmen eines Pilotversuches in einem oder zwei Kantonen zu testen, bevor eine Gesetzesvorlage den eidgenössischen Räten überwiesen wird. In einer solchen Testphase könnte unter anderem auch geklärt werden,

ob eine unmittelbare polizeiliche Intervention in der vorgestellten Version tatsächlich durchführbar ist und mit welchem finanziellen Aufwand bei einer bestimmten Anzahl Fälle zu rechnen ist. Gemäss Vernehmlassungsbericht müssen die Kantone mit Aufwand rechnen, indes- sen ist nicht klar, in welchem Umfang dieser Aufwand liegen könnte.

b. Zivilprozessordnung

Nach der Vorlage sollen im Entscheidverfahren bei Streitigkeiten wegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen nach den Artikeln 28b und 28c VE ZGB keine Gerichtskosten gesprochen werden. Wir weisen darauf hin, dass mit dieser Bestimmung die Kantone weitere Kos- ten zu tragen haben. Angesichts der Finanzlage der Kantone ist es schwer verständlich, in weiteren Verfahren von Gerichtskosten abzusehen.

3. Strafrecht

Strafgesetzbuch

Artikel 55a Absatz 1 und 2 VE StGB

Mit der beabsichtigten Änderung soll das Opfer geschützt werden, indem es nicht mehr allein von seinem Willen abhängen soll, ob das Verfahren sistiert werden soll. Mit der Officialisierung der Delikte im Bereich der häuslichen Gewalt ist den Opfern die Verantwortung für die Durchführung seines Strafverfahrens weitgehend abgenommen worden. Die Möglichkeit, das Verfahren gemäss Artikel 55a StGB provisorisch einstellen zu lassen, berücksichtigt zum Ausgleich dazu die Persönlichkeit und die individuellen Interessen des Opfers.

Opfer von häuslicher Gewalt werden durch die Polizei und die Staatsanwaltschaft über ihre Verfahrensrechte und darüber informiert, bei welchen Institutionen sie Schutz und Unterstüt- zung finden können (Frauenhaus, Opferberatungsstelle, anwaltschaftlicher Beistand). Es bestehen Anlaufstellen und Beratungsangebote, bei denen die Opfer im Bedarfsfall Unter- stützung auch beim Entscheid über einen allfälligen Antrag auf Sistierung des Verfahrens erhalten. Nach den Erfahrungen der Staatsanwaltschaft kann in der überwiegenden Mehrheit der Fälle denn auch davon ausgegangen werden, dass der Antrag auf Sistierung des Verfah- rens dem Willen des Opfers entspricht.

Wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Antrag auf provisorische Einstellung des Verfahrens nicht dem autonomen Willen des Opfers entspricht, liegt es in der Verantwortung der Staatsanwaltschaft, dies abzuklären und gegebenenfalls das Verfahren weiterzuführen. Die Sistierungsverfügungen unterliegen ferner der Kontrolle durch die Oberstaatsanwalt- schaft im Rahmen der Visumstätigkeit. Die gewaltausübende Person kann durch die Staats- anwaltschaft zur Absolvierung einer Gewaltberatung verpflichtet werden. Sind Kinder betrof- fen, ist der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eine Gefährdungsmeldung zu erstatten. In der Praxis haben sich mit der Anwendung von Artikel 55a StGB keine gewichti- gen Anhaltspunkte ergeben, dass den Interessen der Opfer nicht Rechnung getragen würde. Der Handlungsbedarf für die beabsichtigte Änderung, dass der Entscheid über eine Sistie- rung des Verfahrens nicht mehr allein dem freien Willen des Opfers, sondern dem Ermessen der Staatsanwaltschaft anheimgestellt sein soll, wird nicht als zwingend erachtet.

Artikel 55a Absatz 3 VE StGB

Kommt es in Fällen, in denen eine Person wegen Delikten im Rahmen von häuslicher Gewalt vorbestraft ist, zu einem erneuten Verfahren wegen solchen Gewaltdelikten, ist es sachge- recht, im Sinne der vorgeschlagenen Bestimmung die Möglichkeit einer provisorischen Ver- fahreenseinstellung auszuschliessen. In solchen Konstellationen muss der Vorfall auch mit Blick auf die Verhütung möglicher weiterer Delikte von häuslicher Gewalt abgeklärt resp. das Strafverfahren durchgeführt werden. Wir befürworten diese neue Bestimmung.

Artikel 55a Absatz 5 VE StGB

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung, dass das Opfer vor einer definitiven Einstellung des Verfahrens noch einmal anzuhören sei, soll das Opfer besser in das Verfahren eingebunden werden. Dass dem Opfer im Verfahren verschiedene prozessuale Mitwirkungsrechte und -möglichkeiten zukommen, ist im Ansatz positiv zu werten. Eine obligatorische Anhörung des Opfers vor einer definitiven Verfahrenseinstellung kann sich für das Opfer jedoch auch belastend auswirken. Das Opfer wird nach einer verhältnismässig langen Zeit nach Einleitung des Verfahrens zwangsläufig wieder mit dem verfahrensauslösenden Geschehen konfrontiert. Dies obwohl sich erfahrungsgemäss in der Mehrzahl der Fälle die Situation beruhigt hat, aufgrund der Verarbeitung des Vorgefallenen gute Gründe für den Verzicht auf die Weiterführung des Strafverfahrens bestehen oder zwischenzeitlich zivilrechtliche Massnahmen in die Wege geleitet worden sind. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur bei der schriftlichen Befragung mittels eines Fragebogens, sondern auch im Rahmen der Anhörung des Opfers dessen Aussageverhalten beeinflussende Faktoren nicht ausgeschlossen werden können. Die nochmalige Anhörung des Opfers bringt auch einen erheblichen Mehraufwand für die Staatsanwaltschaft mit sich. Wird das Opfer noch einmal befragt, muss unter Umständen eine Dolmetscherperson beigezogen werden und auch die Teilnahmerechte der beschuldigten Person müssen gewahrt werden. Ebenfalls löst die Einholung einer schriftlichen Stellungnahme beim Opfer entsprechende Prozesshandlungen aus. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich in der Praxis in der überwiegenden Mehrheit der Fälle, in denen das Verfahren nach einer Sistierung definitiv eingestellt wurde, keine Hinweise darauf ergeben, dass dies nicht dem Willen des Opfers - welches notabene während der Dauer von sechs Monaten jederzeit die Möglichkeit hat, die Zustimmung zur Sistierung zu widerrufen - entsprechen hätte, darf bezweifelt werden, dass trotz des erheblichen Mehraufwandes, der den Behörden mit der vorgeschlagenen neuen Bestimmung erwächst, daraus ein entsprechender Mehrwert für das Opfer resultiert. Deshalb ist auf die nochmalige Anhörung des Opfers zu verzichten.

Für die Opfer bringen die neuen Bestimmungen mit sich, dass der bisherige Anspruch des Opfers auf Respektierung seines autonomen Willens insofern relativiert wird, dass eine definitive Einstellung des Verfahrens nicht mehr allein von den Interessen des Opfers abhängt. Die damit verfolgten Ziele des verbesserten Opferschutzes und einer stärkeren Gewichtung des Interesses des Staates an der Strafverfolgung dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Beweisführung in Fällen von häuslicher Gewalt, wenn keine direkten Tatzeugen vorhanden sind, anspruchsvoll ist und massgeblich von der Aussage- und Mitwirkungsbereitschaft des Opfers abhängt. Das Strafrecht stellt im Kampf gegen die häusliche Gewalt ein wichtiges Instrument dar. Je nach Fall sind darüber hinaus weitere Massnahmen z.B. zivilrechtlicher Natur sowie Schutzmassnahmen und die Unterstützung durch die Opferhilfe und das Frauenhaus nötig, um Opfer längerfristig vor Gewalt zu schützen.

Wir hoffen, dass Sie die vorliegenden Bemerkungen bei der weiteren Bearbeitung dieser Vorlage gebührend berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat

PDF-Version und Word-Version per E-Mail an: sibyll.walter@bj.admin.ch

Kopie:

- Kantonsgericht
- Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug
- Staatsanwaltschaft